

ENTREVISTA A FÉLIX PEÑA

Director del Módulo Jean Monnet (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank. Especialista en integración económica. Participó en la creación del MERCOSUR, fue Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y Subgerente de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



1. Objetivos y motivaciones del proceso de integración

- a) *No cabe duda de que los procesos de integración en la región han dejado varias enseñanzas, positivas unas y negativas otras ¿cuáles destacaría usted como las principales lecciones aprendidas en uno y otro sentido?*

Quizás la principal lección de cincuenta años de experiencia en la integración regional es, precisamente, que cuando han predominado en el plano de la acción y de las políticas públicas, visiones unidimensionales y parciales (por ejemplo, poniendo el acento, sólo en lo comercial o en lo político) ellas han conducido al estancamiento o a la declinación y eventualmente el fracaso de un proceso de integración. A veces tales visiones parciales han reflejado las que han predominado también en el plano académico.

Entender en toda su profundidad el fenómeno de la integración en América Latina y el Caribe, especialmente en sus diversas expresiones, requiere entonces colocarlo en una perspectiva histórica de los países y de la región en su conjunto, así como combinar sistemáticamente los factores políticos, económicos, sociales e, incluso, culturales, que explican la propensión de países que comparten un espacio geográfico regional ya sea a trabajar juntos, incluyendo la hipótesis de un proceso formal de integración voluntaria, o a inclinarse por una competencia dominada por el conflicto y, eventualmente por la confrontación.¹ Todo intento de abordar el fenómeno sólo en la perspectiva de uno de los factores que lo explican puede conducir a una distorsión de la realidad o a no entenderla en toda su riqueza. En el plano de las estrategias y de las políticas públicas, abre la puerta a la pérdida de eficacia y, finalmente, al deterioro e irrelevancia del respectivo proceso de integración.

¹ La necesidad de una perspectiva histórica y de aproximaciones multidisciplinarias al fenómeno de la integración de un espacio geográfico regional, es la que predomina hoy también cuando se trata de entender la evolución de las relaciones económicas internacionales y del comercio mundial. Véase al respecto Ronald Findlay y Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War, and World Economy in the Second Millennium*, Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2007).

Otras lecciones de importancia son las siguientes. La construcción de un espacio de integración regional es una tarea sin plazo fijo y de trayectoria no lineal. Siempre habrá avances y retrocesos. Pero lo negativo en la experiencia regional es que tal trayectoria sinuosa y arrítmica se ha traducido, en distintas oportunidades, en pérdidas de los activos acumulados, incluso con una tendencia recurrente a recomenzar desde cero, con el consiguiente desgaste de la imagen de la propia idea de integración.

- La movilización de los países al desarrollo de procesos de integración responde a incentivos fluctuantes. Su intensidad determina el interés en promover o en frenar un proceso concreto de integración regional. Ellos también pueden ser predominantemente políticos o económicos, pero en general se presentan combinados aunque con diferentes énfasis.
- La integración consensual entre naciones soberanas y contiguas, requiere de liderazgos colectivos en el que participe al menos un núcleo duro de países con suficientes incentivos para orientar e impulsar el respectivo proceso. Un enfoque basado en la noción de un país ancla o eje de la integración de mercados regionales, no parecería realista y viable en un espacio geográfico regional de creciente diversidad y multipolaridad. Pero no se ha observado en la región un cuadro de situación similar al que condujo en el espacio geográfico regional europeo a una pauta de liderazgo colectivo institucionalizado en la actual Unión Europea.
- Para ser sustentable en el tiempo y elevar los costos de su reversibilidad, un proceso de integración tiene que resultar de la combinación de metodologías *top-down* y *bottom-up*. Tres productos típicos de un proceso de integración que combina ambas metodologías, han estado generalmente ausentes de los procesos desarrollados en la región. Ellos son: reglas de juego formales e informales que sean efectivas, eficaces y con legitimidad social; redes de intereses y solidaridades de hecho económicos y sociales; y símbolos, que permitan a los ciudadanos identificarse con el respectivo espacio regional. Al menos ésta es una de las principales lecciones que pueden extraerse de la experiencia de cincuenta años de integración en el espacio geográfico europeo.

La integración regional puede producir beneficios económicos, sociales y políticos, a condición de que cada país tenga una estrategia clara que indique por qué participa en un determinado proceso, cómo aprovecharlo en función de sus intereses y qué lugar ocupa en el escenario más amplio de su inserción en el escenario global. La lección podría sintetizarse en: es a partir de lo nacional que se construye lo regional y la integración será tan sólida, como bien definidos sean los intereses nacionales de los países que en ella participan.

El predominio de intereses defensivos de los sectores empresarios y la insuficiencia de los intereses ofensivos que reflejen estrategias de internacionalización en el espacio regional, se han traducido en el énfasis colocado en las excepciones y en los temas sensibles. La apertura selectiva y precaria de los respectivos mercados ha sido una nota dominante en la integración regional. Al menos en el plano comercial, las listas de excepción y los intereses que las explican, permiten entender buena parte de la historia de los procesos de integración.

La calidad de las reglas de juego y, por ende, de los procesos que las crean, son variables clave para que un proceso de integración sea sustentable en el tiempo, ya que hace a la previsibilidad que requieren quienes eventualmente invierten en función de los mercados ampliados. La lección podría sintetizarse en: un proceso de integración, a fin de producir los efectos deseados,

tiene que ser *rule-oriented* y ello requiere mecanismos de concertación de intereses nacionales eficaces y que tomen en cuenta las asimetrías de todo tipo entre los países participantes.

La dinámica de la integración y los métodos de trabajo que se emplean, deben adaptarse continuamente a los cambios que se producen en los propios países y en el entorno regional y global. La lección podría sintetizarse en: no hay fórmulas fijas para desarrollar un proceso de integración y ello se traduce en la necesidad de adaptar continuamente objetivos y métodos de trabajo a las realidades internas y externas, sin que la flexibilidad resultante afecte un cuadro de razonable previsibilidad.

- b) *¿Cuáles deberían ser a su juicio las nuevas fuerzas motrices (drivers) del proceso de integración de América Latina y el Caribe en los próximos años? ¿Cómo difieren de las fuerzas motrices que han moldeado históricamente los procesos de la integración regional?*

Primero, asegurar condiciones razonables de gobernabilidad del espacio geográfico regional o subregional; esto es, el predominio de factores que hacen a la paz y a la estabilidad política. La experiencia histórica demuestra que tal predominio es esencial para la expansión del comercio y la integración económica entre países que comparten un espacio geográfico.

Segundo, facilitar el abordaje colectivo de diversos desafíos políticos y económicos en los planos regional y global. Es decir, de aquellos desafíos que no puedan ser encarados individualmente por cada país. Seguridad, acceso a las fuentes de energía, agua, alimentos, innovación tecnológica, son algunas de las principales cuestiones en las que pueden vislumbrarse desafíos colectivos hacia adelante. Ellos condicionarán las respectivas agendas de integración regional, con obvias diferencias según la subregión.

Tercero, potenciar la capacidad nacional para desarrollar estrategias de competitividad sistémica, asegurar la cohesión social y negociar con terceros países. Seguirá siendo éste un incentivo fuerte para que cada país procure incidir en la organización de un entorno regional que le sea favorable.

Por último, las asimetrías económicas entre los países de la región, tornan fundamental las políticas e instrumentos que contribuyan a que los países de menor desarrollo relativo también puedan acceder a los beneficios potenciales de la integración. La experiencia europea en materia de transición asistida con los países que se incorporaron en los últimos años, es de valor también para la región, especialmente si se la vincula con la cooperación internacional con ALC.

- c) *En varios medios existe frustración y desencanto con el proceso de integración regional que se fundamenta en la considerable distancia entre expectativas y logros ¿qué factores explicativos de esa distancia destacaría usted? Estas visiones ¿son compartidas por amplias capas de la dirigencia o son tan sólo preocupaciones de elites muy reducidas que se ocupan del tema?*

La experiencia acumulada indica que para evitar grandes brechas entre las expectativas y los resultados del proceso de integración es condición necesaria brindar a la opinión pública explicaciones amplias y fidedignas acerca de los costos y beneficios para cada país. Ello requiere de liderazgo político, pero también de solvencia técnica. Las reacciones eventualmente negativas a un proceso de integración resultan de percepciones de desigualdad en la distribución de los beneficios, sean ellos económicos, sociales, o políticos. Muchas veces en tales percepciones,

resulta difícil diferenciar aquello que es la resultante del respectivo proceso de integración (por ejemplo, en términos de efectos sobre el empleo y sobre los niveles de desigualdad social) de lo que es una consecuencia de las políticas nacionales.

Otra condición es la de resistir la frecuente tentación a sobreestimar los resultados que pueden esperarse de un proceso de integración, como consecuencia de una propensión a producir hechos de efectos mediáticos de corto plazo. La diplomacia de las Cumbres ha contribuido, a veces, a procurar la adopción de decisiones que luego no penetran en la realidad. Existe al respecto una tendencia a calificar de históricos ciertos resultados que luego se evidencian como efímeros.

Asegurar la participación de todos los sectores sociales en la definición de las estrategias nacionales de integración, sería una tercera condición para evitar la mencionada brecha. Una participación más activa de la sociedad civil y de sus representantes en los respectivos parlamentos nacionales, facilitada por un mayor grado de transparencia en los procesos de decisión, puede contribuir a una mayor legitimidad social de un proceso de integración. Pero para ello es fundamental que los respectivos sectores tengan también sus intereses y estrategias bien definidos.

- d) *Las experiencias de la Unión Europea y de Asia indican que los procesos de integración han inducido una convergencia del ingreso por habitante entre los estados miembros ¿podría ser éste un nuevo driver para una región que tiene el indeseable privilegio de ser una de las regiones más inequitativas del mundo, tanto entre países como dentro de ellos? ¿Qué pre-requisitos y compromisos implicaría?*

Tal convergencia es en gran medida la resultante de las respectivas estrategias y políticas nacionales de desarrollo. La integración debe potenciar tales estrategias, pero no puede sustituirlas. Sin embargo, se requieren políticas activas que permitan a los países de menor dimensión y grado de desarrollo relativo, participar de los beneficios que se supone resultan de la integración y, en particular, de los mercados ampliados. Mecanismos y políticas de transición asistida pueden contribuir a atenuar y finalmente eliminar los efectos de las divergencias de ingresos que se generan con la apertura de los respectivos mercados, especialmente cuando las asimetrías económicas entre los países participantes son pronunciadas.

- e) *Algunos consideran que una nueva racionalidad para la integración en América Latina y el Caribe es propender a una mayor competitividad individual y colectiva en la economía global ¿a través de qué mecanismos y en cuáles ámbitos considera usted que esto sería posible y más provechoso? ¿Cómo aprecia la predisposición de las élites empresariales y políticas en tal sentido?*

Las experiencias acumuladas en la propia región, parecen indicar que hay tres condiciones necesarias para incrementar la competitividad individual y colectiva en la economía global.

En primer lugar, es necesario eliminar los factores de precariedad en las condiciones de acceso a los respectivos mercados, instalando así el efecto de seguro contra el proteccionismo de los acuerdos de integración. Actualmente, salvo en el caso de los recursos naturales, la precariedad en las reglas de juego favorece, por lo general, la concentración de las inversiones productivas en los países de mayor dimensión económica relativa; genera más desigualdades en la distribución de los beneficios de la integración; acrecienta el riesgo de una creciente ilegitimidad social del proceso integracionista en los países que perciben que pierden más de

lo que ganan; y estimulan la búsqueda de alternativas al respectivo esquema de integración, generando un efecto de fuga que se ha observado en varios casos en la región.

Segundo, se requiere desarrollar con el apoyo de la cooperación internacional políticas activas a favor de los países de menor desarrollo relativo, con el alcance antes mencionado de transición asistida.

Por último, es preciso estimular el desarrollo de estrategias ofensivas de los respectivos sectores empresarios, a fin de intensificar las redes de producción y distribución de alcance transnacional, dentro del espacio de integración y en función de su proyección a los mercados globales.

- f) *Otros sugieren que el nuevo driver es político (práctico, no ideológico) y consiste en fundar los procesos de integración en una mayor convergencia de valores, en una profundización de la democracia, en una ampliación de las oportunidades para los más necesitados y en una vigencia efectiva de la ciudadanía de manera progresiva ¿cómo considera que se puede compatibilizar un ideario de este tipo con avances materiales para esos mismos sectores que lo sostengan, refuercen y hagan creíble?*

Un ideario de integración que sea realista, sólo puede ser la resultante de la calidad de las respectivas estrategias nacionales y de un reconocimiento del carácter multidimensional de todo proceso consensual entre naciones soberanas. Segmentar lo político, de lo económico y social, sólo puede conducir a procesos de integración que no son sustentables en el tiempo y que, por ende, generan frustración y finalmente, ilegitimidad social del emprendimiento conjunto.

2. El nuevo perfil de la integración

- a) *A pesar del buen desempeño de la región en el último sexenio no se aprecian todavía cambios significativos en las modalidades de inserción de los países en la economía global ¿cuáles sectores o actividades aparecen más promisorios como plataforma de inserción en la economía global? ¿Cuáles son las diferencias actuales y potenciales más relevantes entre subregiones?*

En un contexto internacional de incertidumbre y profundos cambios en la distribución del poder entre las naciones, resulta difícil determinar *a priori* cuáles son las actividades y sectores más promisorios. Tal ejercicio sólo puede hacerse a partir de las respectivas estrategias nacionales y de la correcta apreciación sobre cuáles son los desafíos colectivos que requieren también de abordajes colectivos. Ello torna más importante aún la calidad de los mecanismos de concertación de los intereses nacionales, así como el diagnóstico actualizado de los cambios que se están produciendo en el entorno externo de cada país.

- b) *La capacidad de producir alimentos, generar energía y disponer de agua abundante son prácticamente ventajas absolutas de América Latina y el Caribe en el concierto global ¿cómo podría el proceso de integración regional contribuir a poner en valor estos recursos, inducir innovaciones de proceso, de producto y de gestión y apropiarse del máximo posible de los beneficios de su explotación? ¿Cómo evitar la competencia entre países y propender a una mayor cooperación?*

Reconocer que la competencia entre los países es algo natural e inevitable, es condición necesaria para articular mecanismos de trabajo conjunto, por ejemplo en materia de energía o de alimentos. Estos mecanismos de trabajo muy probablemente tendrán que ser de geometría

variable a fin de responder a las muy diversas situaciones que se verifican en la realidad, especialmente en materia de dotación de recursos. A largo plazo, la cooperación entre naciones soberanas sólo puede sustentarse en la percepción de ganancias mutuas y en reglas de juego que sean, a la vez, flexibles y previsibles.

3. La coyuntura mundial ¿oportunidad o restricción?

- a) *La crisis financiera se va globalizando y se avizora un proceso recesivo que se extenderá al menos durante 2009 ¿cómo incidirá esto en el proceso de integración de América Latina y el Caribe? ¿Será un sálvese quien pueda o habrá posibilidades de trabajo conjunto para enfrentar la coyuntura? ¿Será quizás una oportunidad para posicionar a la región de manera diferenciada y dinámica en sus relaciones externas?*

Un diagnóstico correcto y permanentemente actualizado sobre los efectos de los cambios en el contexto global en cada uno de los países de la región, es condición indispensable para poder aspirar a abordajes conjuntos de los desafíos que se planteen. La otra condición es la eficacia de los mecanismos de concertación de intereses nacionales que se empleen, así como su adaptación a la diversidad de situaciones. Escapar a la tentación de fórmulas únicas es también algo indispensable, teniendo en cuenta la gran diversidad que caracteriza a la región en su conjunto, e incluso a sus subregiones.

- b) *Otro de los dilemas que deberá enfrentar el proceso de integración en América Latina y el Caribe es si su alcance se restringe a la región o se apunta a una integración hemisférica ¿cree usted que la estructura tripolar que se va consolidando en la economía global sea un incentivo suficiente para progresar sobre los obstáculos a la integración hemisférica? ¿Considera usted que el cambio de administración en Estados Unidos y el reordenamiento posterior a la presente crisis puede constituir una ocasión propicia para una reformulación del ALCA en la dirección de los drivers antes mencionados que permita superar el fracaso de las negociaciones anteriores?*

El contexto global tiende a ser multipolar o descentrado y no tripolar.² De ahí que los países de la región confrontan múltiples opciones para su inserción internacional. La de la integración regional es una. Sin embargo, no debe ser concebida como la única y, a veces, ni siquiera como la principal. Las otras se plantean en el plano hemisférico y en distintos ejes interregionales. Las posibilidades de trabajo conjunto en el plano hemisférico son enormes. Pero ellas no pueden ir en desmedro de la diversidad de opciones externas que cada país de la región tiene y tendrá más aún en el futuro. Parece fundamental evitar el error de encasillar el trabajo conjunto, sea en el plano hemisférico o en los distintos ejes interregionales, dentro de fórmulas rígidas como fuera el caso de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o de algunas de las propuestas vinculadas con la asociación estratégica América Latina, Caribe y Unión Europea (ALC-UE). Al respecto, cabe valorizar los mecanismos no preferenciales en las relaciones con terceros países, como complemento o eventualmente sustituto de los acuerdos comerciales preferenciales. Es muy amplia la agenda de trabajo existente en materia de cooperación con un alcance no preferencial (en el sentido de las reglas del GATT-OMC), especialmente en materia de energía, cambio climático, seguridad alimentaria, cadenas productivas, innovación tecnológica, conectividad física de los mercados y facilitación de comercio.

² Sobre las características del actual cuadro de distribución de poder mundial y su incidencia en la redefinición del orden internacional, véanse entre otros libros recientes: Fareed Zakarias, *The Post-American World*, Nueva York-Londres: W. W. Norton and Company, 2008 y Jean-Claude Guillebaud, *Le Commencement d'un Monde. Vers une modernité métisse*, París: Éditions du Seuil, 2008.

- c) *La actual crisis está llevando a un replanteamiento del papel de los organismos internacionales en diversos frentes. ¿Cuál considera usted que debiera ser el papel de los organismos internacionales, y en particular del BID, en los procesos de integración regional e inserción global de los países de la región?*

El BID podría contribuir de diversas maneras al proceso de integración regional e inserción global de los países de la región. Quizás la principal contribución sería preservar y fortalecer la idea del Banco de la Integración, poniendo énfasis en el desarrollo de un regionalismo eficaz, multidimensional, flexible y abierto al mundo.

También podría privilegiar en sus múltiples mecanismos de financiamiento y de cooperación técnica, aquellos proyectos que contribuyan a desarrollar: la conectividad física de los mercados de cada país con los de la región y del mundo; las redes transnacionales de producción, distribución e innovación tecnológica; la calidad institucional de los mecanismos de la integración y, en particular, la de los organismos públicos y privados que inciden en la elaboración y aplicación de políticas nacionales de inserción económica en la región y en el mundo.

Además, debería brindar atención particular a la cuestión de las asimetrías en la integración regional, y a los programas y mecanismos de apoyo a los países de menor dimensión y grado de desarrollo relativo, procurando la participación activa en las acciones que se desarrollen de aquellos países de la región con mayor capacidad para cooperar (por ejemplo a través de mecanismos de cooperación trilateral que faciliten el acceso de esos países a las oportunidades abiertas, a la vez, por los mercados de la región y por los globales).

Asimismo, podría apoyar el desarrollo de redes de instituciones sociales y académicas de alcance regional o subregional que faciliten el debate interdisciplinario y *multi-stakeholders*, de las mejores prácticas que en la región y en el mundo contribuyen a un regionalismo eficaz, para que se traduzca en una mayor conexión e interacción en el plano económico entre los países y sus actores sociales.

Por último, debería facilitar la diseminación de mejores prácticas sobre métodos eficaces de integración, es decir, de aquellos que pueden producir efectos de regionalización que sean sostenibles en el tiempo.



